

マクシャリー改革以後の共通農業政策(CAP)と共同体財政

著者	森 恒夫
雑誌名	埼玉学園大学紀要．経営学部篇
巻	3
ページ	99-112
発行年	2003-12-01
URL	http://id.nii.ac.jp/1354/00001006/



マクシャリー改革以後の共通農業政策（CAP）と共同体財政

The CAP and the European Community Budgets since the MacShary Reform

森 恒 夫

MORI, Tsuneo

The very protective measures of the CAP resulted in 'excessive' agricultural production and put heavy burdens on the Community budgets. After having tried not so effective attempts to resolve the problems, the 'revolutionary' MacShary reform came into effect in 1993. It introduced the direct compensatory income subsidy to farmers and the set-aside programme linked with it, reducing the intervention prices. At the same time, the reform faced squarely environmental problems of the Community agriculture. Although the reform, revised somewhat by GATT Uruguay Round agriculture bargaining and Agenda 2000 followed by 1999 Berlin Agreement remains radical, its effects in respect of reduction of the agricultural production and the CAP burdens on the Community budgets has not been definite yet. But it is noticeable the Community's agricultural policies since the MacShary reform have actively tackled with the problems, reinforcing its environmentalism against European 'agricultural philosophy'.

はじめに

欧州共同体は、1958年欧州経済共同体（European Economic Community, EEC）として創設され、まず工業〔モノ〕関税同盟として出発し（1968.7域内関税撤廃・対外共通関税設定）、続いて共通農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）に基づく農業関税同盟の成立（1968.8農業共同市場創出）をもって一応の「完成」を見る。それは、農・工両分野における広域の自由な「単一市場」の創出を目指すものであったが、CAPは、いわば「農業における社会政策」を内蔵するといつてよい、他に例を見ないような農業保護政策で

もあった¹⁾。そのため、当初の主目標の1つであった農産物の自給率の向上を超えて、「完成」後10年を過ぎるあたりには、“小麦の山、ミルクの湖”といわれる、域内消費を上回る生産「過剰」を生み出した。過剰は共同体財政にとって重大な負担となり、過剰農産物の補助金に支えられた海外市場への「垂れ流し」はアメリカをはじめとする農産物輸出国との激しい貿易摩擦を生み出した。CAPが与えた農業生産への強力な刺激は、その集約化と化学肥料の多投を促し、環境保護・保全の役割を果たすはずの農業を環境汚染の重要な源とさせることにもなった。ここから、CAPは、当初の枠組みを修正し、大きく変更

キーワード：補償的補助金、減反、介入価格、‘ずれ’効果、農業環境

Key words : compensatory subsidy, set-aside intervention price, 'slippage' effect, agricultural environment

する試みを受けることになる。以下では、1992年のマクシャリー改革以降の動きについて、共同体財政へのその影響を念頭に俯瞰的考察を行う。

1) EEC 条約第39条は、技術進歩による生産性の上昇、農業社会の公正な生活水準の確保、市場安定化、供給確保、リーズナブルな消費者価格を謳っていた。単一市場の理念から見てCAPの特異性の背後には、‘資本主義に苦手な農業’という歴史的事情を背景に、農業の戦略産業的性格、過剰人口の吸収—潜在化力、農業あるいは農村の人間存在に関わる文化価値、根強い家族経営的性格—その社会的価値、需給調節の難しさ—農業経済に特有な不安定性、工業に対する伝統的な立ち遅れ……そうした事情の底部に、〈家族経営にもとづく農業モデル+十分な数の農民〉という、西欧に伝統的な「農業哲学」があった（是永、83頁）。

1. マクシャリー改革

1. マクシャリー改革へ

共同体農業生産を小麦について見ると、生産から消費+飼料を差し引いた「輸出余剰」は-であったものが、1978年には+679.7万トンになり、以後増勢を保ち、90年代初めには+2,200万トンを超えていた（Gardner, p.104）。自給率をはるかに超えた生産の増大と連動して共同体財政へのその負担が、CAPのコストと便益のメンバー間の帰着の不均等の問題、とりわけサッチャー首相によって提起された「イギリス問題」や理事会対欧州議会の対立に絡んだ共同体財政「危機」を随伴して（Cf.Nicoll, pp.44-5；田中・渡部92-4頁参照）共同体の結束にも関わる問題となっていた。こうした問題に対処するため、早

くも1968年、欧州委員会の農業担当委員で副委員長であったマンスホルト（S.Mansholt）による「EEC 農政改革に関する覚え書き」（マンスホルト計画）が提示され、農業人口削減、経営規模拡大、耕地面積縮小、農村地域工業化という4つの提案が行われた。しかし、これは、「農業利益団体の反発や加盟国政府の立場の相違から」所期の抜本的改革に至らず、若干の農業構造改善に関わる指令の採択—実施を生むにとどまった¹⁾（金丸、136-37頁参照）。

1980年代に入って欧州委員会はCAPの再検討や改善措置の提案を続け、生産抑制、CAPの財政圧迫の軽減などが農業理事会さらに欧州理事会レベルで協議—合意に達することもあったが、見るべき重要な成果は挙がらなかった。ただ、実績はともかく84年にはミルクの生産割当が実施された。こうした過程を承けて、マクシャリー（R.MacShary, 1989-92年農業担当委員）改革案を基に92年6月、農業理事会は「1年半に及ぶ……審議と交渉を経て」修正改革案を採択した。これは、共同体農業政策の大転換、CAP史上最重要な改革案と評価され（金丸139-40）、1993-96年に実施された。

ガードナーは、「新しい仕組みは、まるごと市場支持的なシステムから市場支持が縮減され、直接補助金と減反（set-aside）が、生産者の支持と市場の規制においてははるかにより重要な役割を演じるシステムへの変更」と要約している（Gardner, p.104）。それまでの「まるごと市場支持的なシステム」とは、欧州農業保証・指導基金（European Agricultural Guarantee and Guidance Fund, EAGGF）の保証部門と指導部門のうちのより大きな保証部門のシステムであり、穀類を例にとって見る

と、指標価格（indicative price）あるいは目標価格（target price）、敷居価格（threshold price）（境界価格とも訳される）および介入価格（intervention price）で組み立てられていた。指標価格は、「農民が市場で実現すべき価格」（Nicoll,p.129）、ローマ条約第39条にしたがい「欧州委員会が農民にとって『公正』と考える」価格（Piccinini,p.144）で、敷居価格を上回る多分に「非現実的価格」（‘unrealistic price’）（Gardner,p.110）であった。敷居価格は、域外から割安な世界市場価格で輸入される農産物が域内で引き上げられるべき価格であり、そのために輸入農産物に変動課徴金（levy）が課された。介入価格は現実の域内市場価格の下限となる価格で世界市場価格と敷居価格の間に設定された。市場価格がこの下限に達すると農産物は各国で公的に無制限に買い上げられ、貯蔵されまた輸出された。そして国内で「過剰」となった農産物は域外に世界市場価格で輸出されると、域内市場価格との差を補填する払戻し金（refund or restitution）が支払われた。この仕組みのもとで農業生産が刺激されると、生産の増加とともに農産物の買い上げ、貯蔵そして輸出払戻し金支払と CAP 支出は増加し、EAGGF の収入源である輸入課徴金は自給率の向上－輸入の減退とともに減少し、CAP の財政負担は増大することになる²⁾。

1) ちなみに、マンスホルト改革案における焦点の1つは、非効率な小農問題の解決であり、同案は実施に至らなかったが、「政策が拠り所とする『公準』（‘norm’）としての平均的家族農場という観念は、一般的に受け入れられた。それはなお、ブリュッセル上級官僚によって政策パターンと見なされ、そこには92年 CAP 改革の構築者たる……

マクシャリーや……J. ドロールも含まれていた」（Gardner,p.18）。

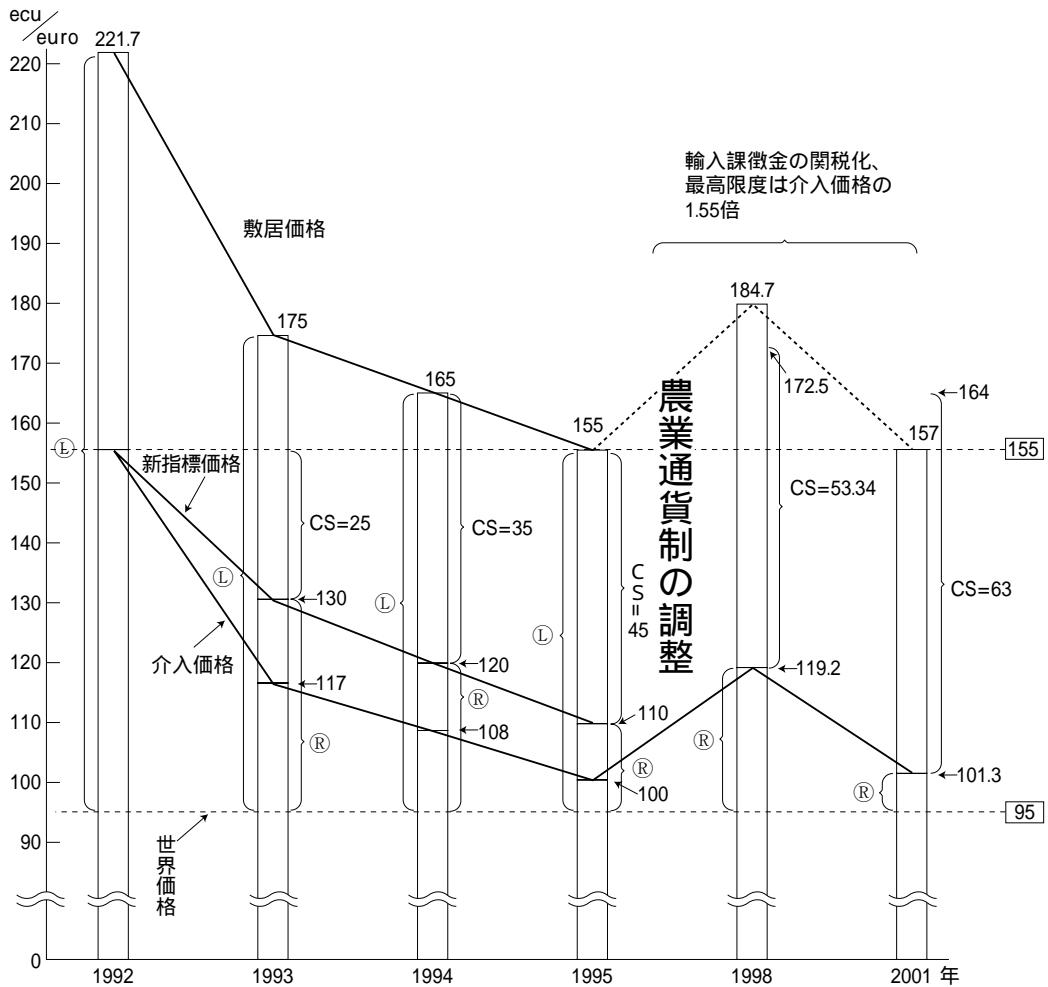
2) Cf. Nicoll, pp.129-130; Gardner, p.110. 手厚い農業保護政策の「結果は、営農者の心に生じた『非経済的思考』の文化であった」（Piccinini, XVII）。なお、買い上げは各国政府資金により、全加盟国の諸介入機関が当り、共同体財政は、輸送、保険を含めた貯蔵費用、減価分、買い上げと売却の価格差を負担した（Nicoll,p.129）。

2. マクシャリー改革

さて、1992年マクシャリー改革の特質は以下のものであった。1つは、従来の域内市場支持のための上述の3基本価格を引き下げ、域内価格の世界価格への接近を図り、それに伴う国内販売収入の減少や輸出払戻金の減少を営農者への直接所得補償で補填する。ただし、それは「過剰」生産の縮小－解消のための減反（set-aside）の実施が補償の条件であった。そして、もう1つの特質は農業の発展ないし CAP 改革自身に伴う問題、農村環境の悪化への正面からの取り組みであった。以下まず前者の具体的内容について穀類を念頭に若干見ておこう。

域内市場支持の縮小は、93－95年度に3基本価格について図1のように行われた。観念的な指標価格は「現実的な」新指標価格（Gardner,p.110）となり、92年度に介入価格と同じトン当たり155ecuとされ95年度に110ecuに下げられたが、これと155ecuとの差額が直接所得補償された。敷居価格は92年度のトン当たり221.68ecuから95年度の155ecuまで引き下げられる。介入価格は92年度の155ecuから95年度の100ecuまで引き下げられる。営農者は介入価格ないし市場価格の切り下げの

図1 92年改革以降のCAP 支持制度



注：L = 輸入課徴金；R = 輸出払戻金；CS = 所得補償補助金。世界価格は仮数。
 出所：Gardner, p.104; Piccinini, pp.144-45, 161n,9 より作成。

傍ら所得への直接補償によってトン当たり 155ecu の収入を確保する (Gardner, p.110)。敷居価格の切り下げ－世界市場価格への接近は変動課徴金を縮減し、市場価格の切り下げ－世界市場価格への接近は輸出払戻し金の縮減となる。

個々の耕作者への直接所得補償額の算定式はつぎのようになる。

生産者の公式登録耕地面積×反収×トン当り基礎補償支払い額＝補償支払い額

反収（1ヘクタール当り収穫量）は88～92収穫年度の平均量（最高と最低を除く）であり（全共同体平均は4.6トン）、現実の収量と補償支払い額との連動はなくなった（いわゆる decoupling¹⁾）。公式登録耕地面積については、基礎面積地（basic area、基準面積－是永、73頁）と呼ばれる共同体の許容する最大限面積地が、各国の83～91年度の平均耕地面積に関連して定められ、生産者の公式登録耕地面積はその可除部分とされた。なお、基礎

面積地は地域（Region）によって決定される（Piccinini, p.147）。平均単収は当然土地によって異なるが、その点は、土地を各国ごとに「農業経済的観点から均質である地帯（zones [Region]）に区分し、それぞれの地帯について国が単収を請求する²⁾。基礎「参照反収」（‘reference yield’）は固定的で実績がこれを超えても超過分は補償されず、その部分は低められた市場価格で販売されるだけである（Gardner, p.112）。

以上の直接所得補償は耕作地の減反に応じることが支払の不可欠の条件となっている³⁾。減反率は、地域（Region）ごとの最大耕作地面積である基礎面積について93年度15%、94年度12%、95年度10%であり（Gardner, p.105）、97年度5%、98年度10%、2006年度まで10%であった（Piccinini, p.25）。営農者には減反補償が補償支払と同じ基準で支払われる（Ibid.）。こうして直接所得補償は耕作に関わるものと減反に関わるものからなることになり、耕作面積と減反面積の合計に対し支払われる、その1ヘクタール当り理論的平均補償額（共同体平均）は、93年度で4.6トン×25ecu = 115ecu。95年度で4.6トン×45ecu = 207ecuであった（Cf. Garder, p.110）。

減反とリンクされた直接所得補償という新方式は、抑制を確かにするための2つのペナルティも導入していた。1つは、公式登録耕地面積にもとづく全共同体生産量を、実際の生産量が超えた場合、ペナルティとしてその超過率だけヘクタール当り補償額が減じられるというものである（財政安定化装置）（Piccinini, p.146）。もう1つは、地域の全生産が〈地域基礎面積×平均地域反収〉を超えると、翌収穫年度の減反面積が超過率だけ増加するというものである。これは作付超過

（over-planting）へのペナルティである。いずれも上限とされた耕地面積を超える作付に対する補償額と減反に関わるペナルティといてよいであろう（Gardner, p.105）。もっとも、第1のペナルティ（補償額の減）は「実際上ほとんど適用されたことがなかった」（Piccinini, p.161, n.8. See also Swann, p.164）。

一方、農村環境問題への取り組みは次のようであった。

共同体統合の歩みが積極化し始める85年に「共通農業政策のための展望」についての緑書が、環境に有害な農法は規制・コントロールされるべしと初めて提言する一方、農村的環境の保存における農業の重要性が社会的に認識されるべし、またそのための営農者の活動は報われるべしと述べた（Piccinini, p.111）。その政策的現れが規則797/85であった。CAPが作り出した生産過剰の思い切った削減だけでなく、環境問題にも言及していたのである。が資金はごく限られていた。同規則を修正した規則1970/87は、減反、粗放化、親環境的農法向け職業訓練、協力する営農者への助成などの諸措置を導入した。が、これらも限定的でありほとんど成功しなかった。88年、欧州委員会は、2つの重要な文書、「環境と農業」および「農村社会の将来」を公表し、環境・農業両政策の統合の改善やいなかの保護になる農村開発の促進の必要を強調し、限界地の農業放棄の環境への深刻な結果について指摘した。両文書は規範と誘因（norms and incentives）との結合に示唆を与えた。そこから、環境保護のための農法の規制に関わる、規則の修正、指令、新規則が続いた。89年に初めて森林保護・育成の規則も生まれた（See Piccinini, pp.111-12）。

これらの農業関連環境政策の発展を承けて、

マクシャリー改革は農業の2重の役割（多面的機能）を承認し（是永、74頁）、生産的側面とは別の環境・景観などの側面も重視し、75年以來のこの分野の保全・改善といった政策をさらに強化する措置を打ち出した。それらは「従来の環境保全特別地域（Environmental Special Area, ESA）制度と生産粗放化措置を統合した新制度」の制定や農地植林奨励策、農業早期退職奨励策であり、共通市場政策の補完という位置づけであった。「多年次区域プログラム」（multiannual zonal programmes）と特定地域に限定されない「水平的」（一般的）制度として、EAGGF 保証部門から年次補助金が支出された（是永、82、99-102頁）。それは「包括的農業環境政策の開始を画する」ものであった（Gardner, p.113）。環境政策としての92年改革の主要措置の規定は、汚染の減、耕種・畜産の粗放化、これも手段とする化学肥料・農業仕様の縮減、汚染の防止、20年間減反などによる放棄地の維持・管理、環境と両立する農業のための教育・訓練、環境と両立する他の営農－農村景観の維持、希少家畜・作物の育成などであった。これら活動に対しては、ヘクタール当たり一定額の補助金が交付された。すでに所得補償が行われている場合の150ecuの交付の他に、品目によりあるいは活動により交付額は100～700ecuとされた（See Gardner, pp.113-15; Piccinini, p.113；是永、99～102頁）。

こうした措置は、「全加盟国における営農者が環境計画を利用できるよう政府に義務づけている。以前の農業環境立法では、適用は加盟国政府の『選択』であった」（Gardner, p.113）。加盟国は地域の必要に適合する環境政策を適用するために、その領域を区域（zones）に分ける5ヵ年計画を樹てるよう求

められた。各国は委員会と協議し自らの多年度事業計画をたてることになるのである（Gardner, p.113）。

- 1) decoupling：補償を農業生産政策と切り離す－〔補償〕支払いは所得ロスに対するもので生産とリンクしていない、粗放化－単収減でも支払い不変（是94）。ただし部分的に生産の意思決定が支払いに相関することは unavoidable ので、ただ部分的なデカップリングだといわれる（Piccinini, p.146）。
- 2) 均質地帯区分の国による相違は大きく、例えばイタリア穀物276地域、イギリス穀物7地域、油種5地域、フランス穀物107、油種2地域、ドイツ穀物27地域といった具合であった（Piccinini, pp.24-5）。そして、区分（region）ごとにヘクタール当たり補償支払算出のための公式反収はイギリスのイースト・アングリアでは10トン、イタリアのカタニア平原（plains of Catania）で1.49トンと「明らかに折り合い（reconcile）が難しい」ものであった（Piccinini, pp.16-7）。
- 3) 20ヘクタール未満、地域単収ベースで92トン未満生産者は直接所得補償は受けても減反の義務は免除された。これは簡易制度（simplified regime）と呼ばれ、直接補償＋減反は一般的制度（general regime）と呼ばれた（Piccinini, p.146, 161, n.7; Gardner, p.110）。

2. GATT ウルグアイ・ラウンド農業交渉とアジェンダ2000－ベルリン合意

1. GATT ウルグアイ・ラウンド農業交渉とCAP

上述の92年改革は、生産過剰に源をもつ“内圧”に促されたものであると同時に、86年9月にウルグアイのプンタ・デル・エステで

始まった GATT 多国間貿易交渉という外圧を受けつつ実施されたものであった。80年代における世界的農産物過剰に EU も重要な責任を負っており、一方で変動課徴金によって域内市場を完全に保護しながら、他方で手厚い輸出払戻し金によって余剰農産物の大量の輸出を支援したことが、世界農産物市場の大きな不安定要因だった。

ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉は、マクシャリーの改革案の採択と前後しながら進められ、難航のなかで92年12月ガット事務局長ダンケル（A.Dunkel）による最終合意案（ダンケル・ペーパー）が提示された。これはマクシャリー提案を「考慮して作成され」、「CAP 改革の最終的決定は」ダンケル・ペーパー「を考慮してなされたといえる」（是永、112頁）。「ダンケル草案は欧州連合自身の改革案の約3ヵ月後の合意と符号していた」。「欧州人、とりわけタフで手練手管に長けた農業担当委員レイ・マクシャリーにとっての差し迫った問題は、これから現れる GATT 合意を、連合自身の農業政策の最近の修正に適合させることであり、その逆ではなかった」（Gardner, p.117. See also Mathews, p.48）。

これをめぐる EU・米間の「現実的で手強い交渉（real, tough bargaining）」（Gardner, p.117）の結果、92年11月のいわゆるブレア・ハウス合意が、6年の交渉と論争の頂点（Gardner, p.115）として成立した。ブレアハウス合意では補助金付き輸出の削減率を24%から12%に緩和し、代わりにアメリカにとっての主要関心事であった菜種について、生産を89年度の水準に抑え穀物と同じ減反を実施することになった（Gardner, p.118）。その後アメリカ、フランス双方での政権の交代、EU 農業委員の交代などが絡んで米・仏の態

度の急変があり、再度決裂しかけたが、補助金付き輸出削減を協定期間の後半にずらすなどの調整が成り、93年12月、欧州委員会本部の名をとったブレイデル（Breydel）合意あるいはブレア・ハウスⅡに至った。これは、94年4月マラケシュ（Marakesh）閣僚合意で確認された（See Gardner, pp.118-120）。

その主要内容は、輸出補助金についての財政支出を86-90年の平均レベルより36%削減し、補助金付き輸出量を同じく21%削減する、また国内価格支持を86-88年平均より20%切り下げる、削減は1995-2000販売年度の6年間に段階的に行われる、というものであった。新ルールの適用は95年7月からとされた。同時に輸入課徴金、輸出補助金および非関税障壁は「関税化」（‘tariffication’）の仕組みで減じていくという勧告が盛り込まれた。その場合の個別生産物についても関税引き下げのミニマムは15%であり、さらにどの生産物についても95-6年度に輸入は86-88年ベースの国内消費の最低3%に増加し、この期間末の輸入が5%に達していなければならなかった。この部分の輸入については「基礎価格の32%未満の関税が適用される」¹⁾。（See Gardner, pp.122-23 Box; Piccinini, p.158）。

1) ブレア・ハウスⅡで、EU は86-90年ベースで6年間に補助付輸出額の36%、同輸出量の21%の削減に合意した。穀類に関しては、関税込みの輸入価格はいかなる場合にも介入価格の1.55倍を超えないものとされた（Piccinini, pp.28-29, 155）。なお、補助付輸出量を86-90年ベースで21%削減すると、小麦輸出は92-3年比で40%以上の削減になるだろうといわれる（Gardner, p.124）。

2. アジェンダ2000ーベルリン合意

マラケシュ合意が成立してしばらくして、1995年1月、EUはオーストリア、スウェーデン、フィンランドを加え15カ国に拡大した。と同時に欧州委員会は、連合の統合強化（consolidation）および拡大に向けた準備という2つの目的を設定した。これらの目的達成の手段は、中期予算（2000－06年）を核とする文書「アジェンダ2000」およびこれを承けた1999年3月の欧州理事会の諸決定（ベルリン合意）で示されていた。アジェンダ2000は、ガット農業交渉の結果を承けて、マクシャリー改革の若干の修正を行った。介入価格は、マクシャリー改革では95年度にトン当たり100ecuに引き下げられることになっていたが、農業通貨制（agro-monetary system）の調整の結果、95年2月に119.19ecuとされ、ついでアジェンダ2000で2000、2001年度と引き下げられ、2002年度から101.31euroに固定された（Piccinini, p.144）。この間、補償支払い額も95年度の45ecuからガット交渉後の98年度に54.39ecu、アジェンダ2000で2001年度63euroとなった（Piccinini, p.147）。減反率は欧州委員会と理事会の決定により、97年度5%、98年度10%、99年ベルリン合意後は2006年度まで10%とされている（Piccinini, p.25）。なお、指標価格は1996年度以降廃止され、敷居価格も可変課徴金が関税化されることになり、98年に正式に廃止された。CAPの基本要素のうち介入価格だけが残ったわけである（Piccinini, pp.144-45）。直接補償は、それとともに、155ecuという所得水準の保証のためのものではなく、ただ一定額の所得補填になったといえる。

1999年2月には欧州委員会は「持続可能な農業への志向」という長文の文書で将来のEU

農業政策のガイドラインを示した。アジェンダ2000はこれらの勧告を受けて、諸規則を「農村開発」という単一の項目にまとめ、農村開発が農業政策の第2の要素であると明示された。新農村開発政策では農業－環境措置が重視された。これらの措置は、環境両立的な農業のための補助金に加え、森林や再植林を助成する補助金を含み、農場投資、営農への若者の定着、訓練、早期退職、農産物加工・販売の改善、農村開発といった諸措置と環境措置が厳格に連結された。環境改善努力に対する援助は、家畜頭数の減などによらず、もっぱら用途別の農場面積を基礎に、例えば年収穫物にはヘクタール当たり600euroというように与えられた。こうした環境措置の農業政策への体化は水平的措置あるいは「クロス・コンプライアンス」（‘cross-compliance’）といわれ、環境基準の順守と営農者への直接支払とを連結するものであった¹⁾（Piccinini, pp.109, 114. See also Mathews, pp.29, 46-9, 52）。

「営農者への直接支持についての主要な水平的措置は雇用や環境とも関連する。農場があるレベルの環境保護を順守しなかったり、雇用労働者を減らしたりすれば、支持は減らされるか停止されうる」。ただ、雇用に関しては、生産性向上を図ることと雇用を維持することには明らかに矛盾がある（Piccinini, pp.26-7）。

1) 1990年代半ば以降、環境政策は急速に進展し「汚染との闘いにただ気づかうことから完全に一人前の農業政策の相貌を持つに至った」。第5次環境行動計画では「持続可能」（‘sustainable’）という用語が登場する。専門家グループ起草の「ヨーロッパ共通農業・農村政策（Common Agricultural and

Rural Policy for Europe, CARPE) に向かって」という報告は、ヨーロッパ農業の多目的性という発想を導入した。それは農業が農産物のみでなく他の財－その最重要なものが環境－をも生産するという合意である (Piccinini, p.114)。

3. 改革の評価と EU 財政

以上、92年改革とこれと強く関連した GATT ウルグアイ・ラウンド合意およびいっそうの EU 拡大を睨んだアジェンダ2000－ベルリン合意による EU 農業政策の変貌を見てきたが、これらは、CAP が抱えてきた諸問題に関わってどのように積極的評価または消極的評価がなされているだろうか。

1. 改革の評価

まず、積極的評価だが、実質的なものは少ない。

1 つは、改革により政策の透明性が増した。改革は、直接所得補償や産出に対する量的規制（割当および自動安定装置）の導入により、政策措置が、「この部門に関わらない人々にとっても見えるようになることを意味した」と指摘される (Piccinini, pp.15-6；是永、83頁も参照)。これによって、農業界の圧力団体とは対照的な納税者の考えがより反映されるし、「環境主義的部分」が前面に現れ、農業に対し環境の尊重の保証を求め、今度はそれが、農業部門に「公共財つまり環境という福祉の生産者たる地位」を許与することになる。(Piccinini, p.16)。

また、マクシャリー改革は「EAGGF の支出増加にブレーキとして作用し、余剰を減らし、ほんの一時であったとしても、アメリカや他の世界市場における競争国を落ち着かせたと

いう意味で委員会にとって成功であった」ともいわれる (Ibid, p.16)。

そしてもう 1 つ、92年改革前の CAP の価格支持システムは直接的には農産物取引に対するもので、営農者自身には間接的に恩恵となるものであったが、直接所得補償の導入によってこの点が改善されることになった。ガードナーによれば、改革前には農業価格支持の大部分は、農民に対するよりむしろ農産物取引 (agricultural trade) あるいは仲介業者 (middleman) の価格を保証する。「EU の農業支持予算 (EAGGF 保証部門) の精密な分析によれば「92年の変化があるまでは、支出の70%以上が第一次生産者によりむしろ食料業者 (traders in food) に行った」(Gardner, pp.35-6)。「しかしながら、93年以来、これら価格支持メカニズムの減少に対して、支出のますます大きな部分が営農者に補償する直接補助金に向かう」ことになった¹⁾ (Gardner, p.31)。

だが、こうした積極的評価の一方で消極的評価ないし問題点の指摘はこれを上回っている。改革合意後の1992年7月に行われた推計が穀物のヘクタール当り4.80トン（92年度4.66トン）という平均反収に基づいており、欧州委員会は、生産性の大きな増加という仮定をとらなかった。委員会の主張に対しては、いくつかの問題点が指摘されている。すなわち、①生産性の上昇は委員会の予測より大きい。きわめて控えめに言って年率1.5%であり、99年には国内消費増を勘案しても、ブレア・ハウスⅡにある上限を1,340万トン上回る。②直接補償制のもとでも反収の増がコスト低下につながり、96年以後トン当り100ecuの介入支持水準でも効率的生産者には引き合う。③減反前の面積の土地に利用されていた

資源は減少した面積の耕地に集中され、当初産出の押し上げがあることを考慮していない。減反後も耕作される土地利用の集約化による、「ずれ」効果（‘slippage’ effect）がある。初年度15%の減反について、減反免除部分も考慮して委員会は減産効果を9.5%としているが、アメリカを見ても純減は減反率の半分の7.5%だろう²⁾。④最小生産性の土地を遊休させ、生産を続ける土地の平均反収を高める。⑤減反自体が、より高レベルの水分や栄養素の保持を通して土地の生産性を高める。小麦の平均反収じしんも反収量の小さい品種の栽培を減らすことで増加する。⑥穀物の飼料利用増加の委員会見積もりも疑問がある。穀物飼養畜産の安定化、畜産品の輸出払戻し金制限等から見て、委員会の増加見通しの半分というのがより妥当である。つまり、「もっとも重要な結論は、92年導入の補償的補助金システムをもってさえ、効率的な穀類栽培者は、産出高を最大化することによって得られるものすべてを得（have everything to gain）、そうしないことにより失うものは大きい」。「効率的な穀類栽培者は、ただヘクター当たり6.5ないし7トンの中位の反収レベルを守るだけで、ヘクター当たり約200ecuの純利潤を容易に得ることができる—CAP改革後の小麦価格トン当たり100ecu程度でさえも」。ここでの重要な仮定は面積補償支払いが90年代末までまるまる維持されることである（See Gardner, pp.103, 106-07, 128-130, 134）。小麦生産は、90年の8,470万トン、95年の8,496万トンから2000年には9,701万トンと見込まれていた。生産の増加は抑制気味であったとしても、縮減は困難だったのである³⁾。

1) が、なおCAP改革の家族的営農者への直接的恩恵は限定的であるようである。改革

後も「主として、EU 支払いはなお食料の加工業者、貯蔵業者や輸出業者に対してなされる。ブリュッセルの食料取引への施し（hand-out）は食料産業に対する重要な刺激物であるだけでなく、大食料コンバインの利潤のきわめて重要な要素をなす。／会社が大きければ大きいほどCAPからの利得も大きい」。さらに、「対象となる金額の大きさと規則の複雑さは、CAPを詐欺屋（fraudsters）や相場操作師のための極めて豊かな牧草地とする」という副産物をも伴った（Gardner, p.40 See also Mathews, p.50）。

2) ‘slippage’とは、何年かのアメリカの経験から、15%の減反があったとしても85%の耕作地でより集約的農法により平均反収が増加することを指す（Healey, p.217）。

3) ちなみに、小麦生産は、1989～91、1999、2000年（暫定）で、フランス3,317、3,705、3,756、ドイツ1,545、1,962、2,163、イギリス1,414、1,487、1,670（各万トン）であった（総務省統計局『世界の統計2003』、130頁）。

2. 改革と財政支出

「革命的」といわれたマクシャリー改革以後のCAPの変容は、EU財政にどのように反映されたか。

まず、EU財政の収入・支出構成の推移を見よう。表1のようであった。

共同体財政の支出規模は名目で発足当初の3,550万ecu（便宜上ecu表示とする）、60年の1億3,500万ecuから、共同体の「完成」を経た70年に55億7,850万ecu（名目）となった後、共同体の「拡大」もあって10年ごとに3倍、1.75倍と増え続け、マクシャリー改革を挟ん

マクシャリー改革以後の共通農業政策（CAP）と共同体財政

だ95/90にさらに1.5倍となった。2000/95では17%増であった。支出規模をその年の加盟国 GDP 合計で除すと60年、70年、80年、90年、2000年にそれぞれ0.1、1.1、0.8、1.0、1.1（各%）と共同体の「完成」後は共同体 GDP の1%前後で推移した。

共同体の経済成長に歩調を合わせた財政支出の増加に対して、表2に見るように収入源は多様化し、構成は大きく変化した。表2では内訳は示されていないが、発足後10年ほどは「伝統的独自財源」である共通関税と農業課徴金および各国分担金でほとんどを賄い、そのうち前2者が比重を低めつつ71年に

56.6%となった。この年に各国分担金に代わって独自財源として各国の付加価値税の課税標準の上限1%までの納付に代えられた。そして「イギリス問題」や共同体財政「危機」を経て、85年5月の閣僚理事会で付加価値税納付率の上限が1.4%に固定され、さらに「如何なる状況にあっても付加価値税査定の統一ベースは各加盟国各国 GNP の55%を超えない」と規定された。88年に各国による GNP 比例の分担が第4の独自財源として導入された。こうして、92年改革のすぐ前には農業課徴金また共通関税（輸入関税）のウェイトは大きく下がり、GNP・VAT財源が収入の6割を占

表1 欧州共同体財政支出内訳

(100万 UA/EUA/ECU/EURO)

	ECSC 事業予算	EDF	EURATOM	EC 一般予算						計	総 計
				EAGGF	社会基金	地域基金	産業、エネルギー、研究	行政費	その他		
1958	21.7 (61.1)	— (—)	7.9 (22.2)	— (—)	— (—)	— (—)	— (—)	8.6 (24.7)	0.0 (0.0)	8.6 (24.2)	35.5 (100.0)
1960	23.5 (17.4)	63.2 (46.8)	20.0 (14.8)	— (—)	— (—)	— (—)	— (—)	23.4 (17.3)	4.9 (3.0)	28.3 (21.0)	135.0 (100.0)
1970	56.2 (1.0)	10.5 (0.2)	63.4 (1.1)	5,228.3 (93.7)	64.0 (1.1)	— (—)	— (—)	114.7 (2.1)	41.4 (0.7)	5,448.4 (97.7)	5,578.5 (100.0.0)
1980	175.7 (1.0)	508.5 (3.0)	— (—)	11,596.1 (69.3)	502.0 (3.0)	751.8 (4.5)	212.8 (1.3)	938.8 (5.6)	2,056.1 (12.3)	16,057.5 (95.9)	16,742.7 (100.0)
1985	453.0 (1.5)	698.0 (2.4)	— (—)	20,546.4 (69.9)	1,413.0 (4.8)	1,624.3 (5.5)	706.9 (2.4)	1,332.6 (4.5)	2,599.8 (8.9)	28,223.0 (96.1)	29,374.0 (100.0)
1990	488.0 (1.0)	1,297.0 (2.7)	— (—)	27,233.8 (56.3)	3,212.0 (6.6)	4,554.1 (9.4)	1,738.7 (3.6)	2,298.1 (4.7)	7,567.9 (15.6)	46,604.6 (96.4)	48,349.1 (100.0)
1995	268.0 (0.3)	1,850.0 (2.4)	— (—)	40,246.8 (53.9)	6,497.5 (8.7)	10,530.5 (14.1)	3,294.5 (4.4)	3,691.2 (4.9)	7,694.7 (10.3)	71,995.2 (96.4)	74,673.2 (100.0)
	構 造 政 策						域内政策	対外政策	行政費	その他	総予算
	EAGGF 保証基金	構造基金	共同体イニ シャティブ	結束基金	他の 構造政策	計					
1994	37,465.0 (53.5)	17,555.7 (25.1)	1,697.0 (2.7)	433.9 (2.4)	21,528.0 (0.6)	3,733.8 (30.7)	3,348.3 (5.3)	3,617.6 (4.9)	320.0 (5.1)	70,013.5 (0.0)	35.5 (100.0)
1995	38,422.5 (50.2)	18,688.3 (24.4)	2,068.0 (2.7)	1,749.7 (2.2)	1,221.6 (1.6)	23,727.6 (31.0)	4,256.0 (5.6)	4,162.8 (5.4)	4,008.3 (5.2)	1,950.0 (2.5)	76,527.0 (100.0)
1996	41,328.0 (50.5)	21,099.2 (25.8)	2,204.6 (2.7)	1,919.3 (2.3)	782.5 (1.6)	26,005.6 (31.8)	4,780.3 (5.8)	4,718.2 (5.8)	4,128.6 (5.0)	927.7 (1.1)	81,888.4 (100.0)
1997	41,305.0 (50.1)	21,544.0 (26.2)	2,349.3 (2.7)	2,326.0 (0.5)	413.6 (32.3)	26,632.9 (5.9)	4,870.6 (5.8)	4,796.5 (5.2)	4,283.5 (0.6)	477.1 (100.0)	82,365.6 (100.0)
1989	40,937.0 (49.0)	23,084.4 (27.6)	2,558.8 (3.1)	2,648.8 (3.2)	302.7 (0.3)	28,594.7 (34.2)	4,678.5 (5.6)	4,528.5 (5.4)	4,353.4 (5.2)	437.0 (0.5)	83,529.2 (100.0)
1999	40,940.0 (47.9)	24,204.9 (28.3)	3,042.0 (3.6)	2,877.0 (3.4)	534.6 (0.6)	30,658.5 (35.8)	4,812.7 (5.6)	4,298.2 (5.0)	4,502.3 (5.3)	346.0 (0.4)	85,557.7 (100.0)
2000	41,439.9 (46.4)	25,539.1 (28.6)	2,950.8 (3.6)	2,800.0 (3.1)	667.1 (0.76)	31,957.0 (35.8)	5,518.6 (6.2)	5,510.6 (6.2)	4,703.7 (5.3)	203.1 (0.2)	89,386.9 (100.0)

出所：European Economy, No.71, 2000, Statistical Annex.

めた。92年改革導入後は、域内農産物価格支持レベルの引き下げや関税引き下げで GNP・VAT 財源は 8 割に達することになり、そのなかで「熱っぽく議論される」付加価値税の構成比は92年61.6%、96年51%、99年36%と低下した。99年の GNP 比例は47%になっている。アジェンダ2000では付加価値税納付は2002年に共通税ベースの0.75%、04年0.5%に抑えられることになった(See Piccinini, p.69)。そうした状況の共同体財政収入のなお半ば近くが農業支持支出に充てられているのである。しかも、独自財源総額は、99年 3 月25日ベルリン合意後も金額で共同体GNPの1.27%に維持され、06年に1.13%で安定させることが決定された。(Piccinini, pp.69-70)。

では農業支出の中身はどうであったらう

か。

92年改革の EU 財政負担軽減効果として挙げられるのは、①市場介入価格の下げ—市場価格（指標価格）の下げによる、その世界価格への接近の結果としての輸出払戻金支出の減少；②市場支持価格の引き下げ、直接所得補償と減反が減産につながる場合、無制限買い上げによる農産物在庫の積み増しは減り、在庫費用の増加は抑制される、である。他方、財政負担増加効果としては、①域内価格の引き下げ—内外価格差の縮小による輸入課徴金収入の減；②トン当り155ecu の収入維持あるいは定額の所得補償の給付の導入とその増加；③減反に対する所得補償の導入がある。同時に、環境問題への取り組みの積極化に伴い、EAGGF 指導部門の支出は増加しよう。

表 2 欧州共同体財政収入構成

(100万 UA/EUA/ECU/EURO)

	ECSC 課徴金 その他	EDF 拠出金	EURATOM		欧州共同体予算					EC 計	総 計
			拠出金 (研究のみ)	雑・特殊 拠出金	自己財源			GNP 拠出金 ないし VAT			
					雑	農業課 徴金	輸入関税				
1958	44.0 (25.3)	116.0 (66.7)	7.9 (4.5)	0.02 (0.0)	— (—)	— (—)	— (—)	5.9 (3.4)	5.9 (3.3)	173.8 (100.0)	
1960	53.3 (24.5)	116.0 (53.3)	20.0 (9.2)	0.2 (0.1)	— (—)	— (—)	— (—)	28.1 (12.9)	28.3 (13.0)	217.6 (100.0)	
1970	100.0 (1.7)	130.0 (2.3)	67.7 (1.2)	121.2 (2.1)	— (—)	— (—)	— (—)	5,327.3 (92.7)	5,448.4 (94.8)	5,746.1 (100.0)	
1980	226.2 (1.3)	555.0 (3.3)	— (—)	— (—)	1,055.9 (6.3)	2,002.3 (11.9)	5,905.8 (35.1)	7,093.5 (42.1)	16,057.5 (95.4)	16,838.7 (100.0)	
1985	453.0 (1.5)	698.0 (2.3)	— (—)	— (—)	2,491.0 (8.4)	2,179.0 (7.4)	8,310.0 (28.3)	15,218.0 (51.9)	28,198.0 (96.1)	29,349.0 (100.0)	
1990	488.0 (1.0)	1,256.5 (2.6)	— (—)	— (—)	5,191.5 (10.7)	1,875.7 (3.9)	10,285.1 (21.3)	29,252.4 (60.4)	46,604.7 (96.3)	48,394.2 (100.0)	
1995	268.0 (0.3)	1,563.7 (2.1)	— (—)	— (—)	515.9 (0.7)	1,901.5 (2.6)	12,340.9 (16.7)	57,196.9 (77.4)	71,955.2 (97.4)	73,873.2 (100.0)	
1996	— (—)	1,317.4 (1.6)	— (—)	— (—)	568.2 (0.7)	1,963.3 (2.4)	12,852.9 (15.7)	66,504.0 (81.2)	81,888.4 (100.0)	— (—)	
1997	— (—)	1,212.7 (1.6)	— (—)	— (—)	612.0 (0.7)	2,015.4 (2.4)	12,203.2 (14.8)	67,534.9 (83.2)	82,365.5 (100.0)	— (—)	
1998	— (—)	1,830.0 (2.2)	— (—)	— (—)	668.1 (0.8)	2,718.1 (3.2)	11,144.3 (13.2)	70,046.7 (82.8)	84,577.2 (100.0)	— (—)	
1999	— (—)	— (—)	— (—)	— (—)	2,105.8 (2.5)	1,921.0 (2.2)	11,893.9 (13.9)	69,634.3 (81.1)	85,557.7 (100.0)	— (—)	
2000	— (—)	— (—)	— (—)	— (—)	674.1 (0.8)	2,038.4 (2.3)	11,070.0 (12.4)	75,604.4 (84.6)	89,386.9 (100.0)	— (—)	

出所 .European Economy, No.71, 2000, Statistical Annex.

すでに見たように、減反政策は現実には減産につながらず、したがって支持価格は引き下げられたとはいえ、支持支出の抑制は困難であるし、輸出補助金も同様であろう。前掲表1のように、農業向け支出（EAGGF）は、「完成」後しばらくは共同体の財政支出のほとんどを占めたが、「構造政策」関係の支出が比重を高め、農業向けは90年には56.3%となり、92年改革後の95年に53.3%となった。その後もEAGGF保証部門についてであるが、2000年（見込み）まで徐々に比重を下げた。ただし、比重低下のテンポは92年改革前より鈍く、絶対額で90年代半ばまで増加し続け、以降増勢は止まったが横這い状況であり最近でも全支出の半ば弱を占めていた。相対的にはともかく絶対額では目に見える財政負担軽減効果は現れなかったのである¹⁾。

1) 「EU委員会の数字が完全に明らかにしていることは、新補償補助金の支出は、CAP改革が初めに合意された時の最初の見積もりよりかなり高まろうとしており、こうしたコスト増は輸出補助金や他の支持コストの節約によっては相殺されないだろうということである……」(Gardner, p.140)。EAGGF保証部門支出のEU財政支出中の比重は99年の47.9%、2006年見込み48.0%であった。ちなみに、穀類の世界輸出に占めるEUの比重は1990年16.1、95年23.2、99年16.6（各%）であった（UN, 1999 International Trade Statistics Yearbook, VI. II, p.45）。なお、状況を多少国際比較すれば、公共政策によって農業部門に許与される移転を示す生産者補助相当額（Producer Subsidy Equivalents, PSEs）の生産収入に対する割合は、OECD平均で86-88年45%、90-94年42%、97年に34%と低下しており、

97年で日本71%、スイス76%に対し、EUは42%、アメリカ16%、ニュージーランド3%であった。こうした差の主な規定因は国際価格（「正しい価格」）と国内価格の差にあった（Piccinini, pp.5-7. See also Mathews, pp.29-30）。また、農業政策の消費者への負担を図る指標に消費者補助相当額（Consumer Subsidy Equivalents, CSEs）がある。これは政策の消費者へのプラス（またマイナス）の移転効果を見るもので、諸国間の差は大きく、96年でEUの-22%から米の-9%までであった。これはヨーロッパの消費者がアメリカに比べ食料向け生計費が13%だけ高いことを示す。絶対額で農業部門への1人当り補助は、米はEUの1/2であり、EU、USとも補助の半ばが消費者負担、半ばが国家予算負担といわれる。OECDでは1/3が消費者、2/3が国家予算となっている（Piccinini, p.9）。また、94年にOECDの農業への資金移転は804.8億ドルでその半ばをEUが占めていた（Gardner, p.149）。

手厚い農業保護措置を主要な柱とするCAPがもたらした「過剰」な農業生産力を縮減し、かつ、農業環境問題に踏み込んだ「革命的」なマクシャリー改革は、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉やアジェンダ2000-ベルリン合意を経ても、基本的に維持された。それが狙い通り生産を縮減し、共同体財政への負担を軽減したとは直ちには言えない。だが、なお「過剰補償」（Gardner, p.19）といわれながらも、単に農業の縮小を図るのではなく、ヨーロッパ的な「農業哲学」を背後にもって、農業の環境主義的保持を進めていることは注目に値するといえよう。

参考文献

- R.Ackril, 'The Common Agricultural Policy:its Operation and Reform', N.M.Healey (ed.), *The Economics of the New Europe from Community to Union*, Routledge 1995.
- R.Bladen-Hovell and E.Symons, 'The Budget', M.J.Artis and N.lee (eds.), *The Economics of the European Union, Policy and Analysis*, Oxford U.P., 1994.
- B.Gardner, *European Agriculture policies, production and trade*, Routledge, 1996.
- A.Mathews, 'Agriculture', P.Johnson (ed.), *Industries in Europe Competition, Trends and Policy Issues*, Edward Elgar, 2003.
- W.Nicoll and T.C.Salmon, *Understanding the New European Community*, Harvester Wheatsheaf, 1990.
- A.Piccinini and M.Loseby, *Agricultural Policies in Europe and the USA, Farmers between Subsidies and the Market*, Palgrave, 2001.
- D.Swann, *European Economic Integration. The Common Market European Union and Beyond*, Edward Elgar, 1996.
- U.N., 1999 *International Trade Statistics Yearbook* Vol. II Trade by Commodity.
- 金丸輝男編著『EC から EU へ 欧州統合の現在』創元社、1995年。
- 是永・津谷・福士『EC の農制改革に学ぶ 苦悩する先進国農政』農文協、1994年。
- 田中・渡瀬『ゼミナール EC の財政と経済政策』東洋経済新聞社、1993年。
- 総務庁『2002 世界の統計』大蔵省印刷局、2002年。